Commission on Equality in Employment
264 Adelaide Street East
Toronto, Ontario M5A 1N1
(416) 369-4722
Judge Rosalie Silberman Abella
Commissioner

Equality in Employment: A Royal Commission Report

General Summary

65-3459/

Mandate of the Commission

By the Terms of Reference of this Commission, Judge Rosalie Silberman Abella was appointed to inquire into the most efficient, effective, and equitable means of promoting employment opportunities for and eliminating systemic discrimination against four designated groups: women, native people, disabled persons, and visible minorities. The process was to include an examination of the employment practices of 11 designated crown and government-owned corporations representing a broad range of Canadian enterprise. These corporations are Petro-Canada, Air Canada, Canadian National Railway Company, Canada Mortgage and Housing Corporation, Canada Post Corporation, Canadian Broadcasting Corporation, Atomic Energy of Canada Limited, Export Development Corporation, Teleglobe of Canada Limited, The de Havilland Aircraft of Canada Limited, and the Federal Business Development Bank.

It was clear at the outset that only a broad approach would serve, and the Commission therefore treated the 11 designated corporations as illustrative models of the issues under study. No corporation's employment practices can be assessed fairly in a cultural vacuum. It would be difficult at best to make judgements about the adequacy of the practices of crown and government-owned corporations without placing these practices in the context of what other Canadians do, believe, or expect.

Moreover, without an overall analysis of the multi-dimensional nature of the barriers facing the four designated groups, a distorted perspective emerges. The climate in any given corporation reflects the social, economic, and political environment in which the corporation functions. To study a corporation's employment practices, therefore, it is also necessary to study the realities of the wider community. To recommend effective remedial measures to neutralize obstacles to equality, it is necessary to concentrate at least as intensively on the societal as on the corporate reflection of the problem.

The Commission concluded, based on its investigation of the employment practices of the 11 crown and government-owned corporations, that the rate of improvement for women, the only group for which these corporations had data, had been minimal over the five-year period studied. Women remain overwhelmingly concentrated in the lowest-paid occupations in every corporation. They hold few managerial or supervisory positions.

Only in those corporations where measures have been implemented to eliminate discriminatory barriers in employment, such as Canada Mortgage and Housing Corporation, have opportunities for

women genuinely improved. All 11 corporations agreed that without legislation and a reporting requirement substantial change was unlikely.

The Designated Groups

The Commission's consultations with women, native people, disabled persons, and visible minorities were an integral part of its decision-making. It is clear that their involvement is necessary in the design and delivery of programs intended for their benefit.

Most representatives with whom the Commission met considered further government intervention necessary to ensure their equitable participation in the workplace. These representatives considered traditional anti-discrimination statutes, enacted to deal with individual cases of intentional discrimination, inadequate for the magnitude of systemic discrimination.

The Commission examined the labour force profiles for three of the designated groups, there being no comprehensive national data available on disabled persons. It observed that four factors are statistical indicators of possible systemic discrimination: participation rates, unemployment rates, income levels, and occupational segregation.

The most recent and comprehensive data on these four factors are available from the 1981 Census of Canada, and additional data for women are available from the monthly Labour Force Survey and its supplements.

It is critical that Census data relating to the quality of the labour force participation of the four designated groups be collected every five years.

In 1982, 52 per cent of all women were labour force participants. They constituted 41 per cent of the workforce. Between 1966 and 1982 the male labour force increased by 35 per cent and the female labour force by 119 per cent.

From 1969 to 1981, women had higher unemployment rates than men. Women working full-time full-year in 1982 earned on average 64 cents for every dollar earned by men working full-time full-year, while working women generally earned on average 55 cents for every dollar earned by men. The wage gap between women and men narrowed by no more than 11 per cent in 70 years.

Women are substantially under-represented in high-income occupations. In 1981, as in 1971, they were concentrated in clerical, sales, and service occupations. Women constitute about 72 per cent of all part-time workers, though one in four in 1981-1982 would have preferred a full-time job.

Native people generally have low participation rates, high unemployment rates, and low income levels. The most recent data available on native people was collected by the 1981 Census. It showed that the participation rate for native men in 1981 was 60.7 per cent, compared to 78.2 per cent for the total male labour force. The participation rate for native women was 36.7 per cent, compared to 51.8 per cent for the total female labour force. The unemployment rate for native men in 1981 was 16.5 per cent, compared to 6.5 per cent for the total male labour force. For native women it was 17.3 per cent, compared to 8.7 per cent for the total female labour force.

The average earnings of native males were 63 per cent of the average earnings of non-native males. Native women averaged 72 per cent of the earnings of non-native females.

For disabled persons and visible minorities, the data are incomplete. It has been estimated, however, that the unemployment rate of disabled adults may be 50 per cent or more. The available data on visible minority groups show differences in their employment characteristics, but it is clear that many groups face systemic discrimination.

A number of employment barriers were articulated by all groups: insufficient or inappropriate education and training facilities; inadequate information systems about training and employment opportunities; no voice in the decision-making process in programs affecting them; employers' restrictive recruitment, hiring, and promotion practices; and discriminatory assumptions.

Every government study relevant to these groups in the past five years has urged the implementation of some form of interventionist measures in order to assist them to compete fairly for employment opportunities. In response, only minor adjustments have been made to the system. The progress for these groups has ranged from negligible to slow, yet there is an unexplained apparent reluctance to address comprehensively the conclusions of the research.

Notwithstanding the range of differences within and among the four designated groups, the consensus at practically every meeting the Commission held across Canada with women, native people, disabled persons, and visible minorities was that there was a need for government intervention to ensure their equitable participation in the workforce. Their hope was that, as quickly as possible, they would be transformed from being objects in the political laboratory to being subjects of political action.

Mandatory Measures: Employment Equity

The Commission has concluded that voluntary measures are an unsatisfactory response to the pervasiveness of systemic discrimination in Canadian workplaces and has therefore recommended that all federally regulated employers be required by legislation to implement employment equity.

The Commission was told repeatedly that the phrase "affirmative action" was ambiguous and confusing. People generally have a sense that "affirmative action" refers to interventionist government policies, and that is enough to prompt a negative reaction from many. For others, however, much depends on the degree and quality of the intervention. In other words, there may be a willingness to discuss eliminating discriminatory employment barriers but not to debate "affirmative action" as it is currently misunderstood.

The Commission notes this in order to propose that a new term, "employment equity", be adopted to describe programs of positive remedy for discrimination in the Canadian workplace. No great principle is sacrificed in exchanging phrases of disputed definition for newer ones that may be more accurate and less destructive of reasoned debate.

The statutory requirement to implement employment equity in Canada would oblige employers to develop and maintain practices designed to eliminate discriminatory barriers in the workplace. Imposed quotas are not being recommended.

The Commission views employment equity as a function of an employer's human resource and strategic planning operations and has recommended that employers be given flexibility in the redesign of their employment practices. Relevant statistical information and employment equity guidelines formulated by the agency enforcing employment equity legislation would be available to assist employers in their planning processes. These guidelines would be developed through ongoing regional and national consultations with representatives of business, labour, and the four designated groups.

Although it is unnecessary to list in employment equity legislation all the areas in which employers and unions would be expected, where necessary, to adjust their practices, the main ones should be itemized. These areas include recruitment and hiring practices; promotion practices; equal pay for work of equal value; pension and benefit plans; reasonable accommodation and workplace accessibility; occupational testing and evaluation; occupational qualifications and requirements; parental leave provisions; and opportunities for education and training leaves.

The success of an employment equity program is measured by results: expansion of the employment opportunities of qualified individuals in designated groups. Measurement of results requires data. The Commission recommends that employers be required to request and collect from their employees information on the participation in their workforces of women, native people (Status Indian, non-Status Indian, Métis, and Inuit), disabled persons, and specified ethnic and racial groups by occupational categories, and by salary range and quartile. An employee's self-identification of gender, race, ethnicity, or disability would be voluntary and confidential. The Commission also recommends that data be collected on the representation of individuals from these groups in hirings, promotions, terminations, lay-offs, part-time work, contract work, internal task forces or committees, and training and educational leave opportunities.

This data would be filed annually with the enforcement agency and assessed by the agency after analysis by Statistics Canada. If the results are found to be unreasonably low, taking into account the employer's job openings, prior record, and the realities of the local labour market, the enforcement agency would determine whether or not the results reflect discriminatory practices.

The enforcement agency would make available publicly the employers' data, the analysis by Statistics Canada, and the enforcement agency's assessment by tabling annually a report in Parliament.

Although the Commission recommends that the requirement to implement employment equity take effect immediately, the obligation to file data with the enforcement agency would not come into force for three years in order to permit the development and coordination of standardized data requirements, the reorganization of employers' information systems, and the necessary restructuring of human resource and strategic planning systems.

The Commission's review of the American experience with mandatory affirmative action confirmed that legislated, enforceable requirements are essential to the success of affirmative action programs. The Commission concluded that the enforcement of employment equity requires an agency that is independent; has a qualified staff familiar with labour relations, employment systems, and human rights issues; has sufficient resources to discharge its mandate; and has an ongoing consultative relationship in the development of employment equity guidelines with national and regional representatives of business, labour, and the designated groups.

Enforcement Models

The Commission proposes several alternative enforcement models for the government's consideration. The first model expands the jurisdiction of the Canadian Human Rights Commission to make it responsible for employment equity — including issuing guidelines, collecting, reviewing, and assessing data, and enforcing employment equity — and for contract compliance. There would, in addition, be a new, independent agency whose function would primarily be facilitative, providing expertise on a confidential basis to employers on how to implement employment equity. It would also provide to the Canadian Human Rights Commission assistance in the development of employment equity guidelines and in the conciliation of complaints.

The second model proposes that a new, independent agency be entirely responsible for employment equity and for contract compliance.

The third model follows the first model, providing, however, that the existing Canadian Labour Market and Productivity Centre, rather than a new facilitative agency, assist the Canadian Human Rights Commission in the development of employment equity guidelines with the benefit of input from the designated groups and from business and labour.

The last model also gives jurisdiction to the Canadian Human Rights Commission over employment equity and contract compliance and provides for amendment to the Canada Labour Code to require labour inspectors to supplement investigations by the Canadian Human Rights Commission by monitoring and referring possible violations of employment equity to the Canadian Human Rights Commission for enforcement.

Contract Compliance

Because of the pervasiveness of systemic discrimination and in the belief that fairness demands a general application of the law, the Commission has recommended that all federally regulated employers be subject to employment equity legislation. For these same reasons, this Commission urges provincial and territorial governments to pass employment equity legislation, with requirements being, insofar as is possible, consistent with federal legislation.

In the absence of legislation requiring all employers to implement employment equity, the federal government should encourage employment equity in the private sector by the use of contract compliance.

Contract compliance means government will agree to purchase goods and services only from businesses that agree to implement employment equity and to abide by other provisions negotiated to reflect local needs, such as the provision of training, transportation, or accommodation in northern or remote areas.

To avoid duplication, enforcement of contract compliance should be by the same agency that enforces employment equity.

Equal Pay

Equal pay for work of equal value is an essential element of both employment equity and contract compliance.

At present, the Canadian Human Rights Act specifically requires equal pay for work of equal value. But this legislation applies only to 11 per cent of the Canadian workforce. Although Canada has ratified international agreements supporting equal pay for work of equal value, provincial laws do not reflect these commitments. Most provincial laws are limited to equal pay for equal work and are therefore applicable only to men and women in the same or similar jobs in the same firm.

Education and Training

Recognizing that a strategy designed to increase the employment opportunities of particular individuals cannot work unless those individuals have the skills to do the job, the Commission reviewed the educational and training opportunities available to members of the designated groups. This review included an examination of the role of counsellors in educational institutions, the impact of role models and sexual stereotyping in the schools, the availability of part-time and adult education, literacy and language training, and access by members of the four designated groups to National Training Act programs.

The Commission concluded that the educational and training problems of each of the designated groups vary so significantly that no one strategy is suitable for all the groups. The Commission, therefore, has made recommendations based on the needs of each group.

The Commission has also made recommendations of general application. These include the recommendation that training programs, in order to be relevant, effective, and accessible, be developed in consultation with local advisory panels consisting of labour force analysts and representatives of the designated groups, business, labour, educational institutions, and federal, provincial, and territorial governments.

The Commission believes that employers must ensure that qualified members of the designated groups at all occupational levels receive a fair proportion of education and skill training leaves. Access to these leaves is an important part of any employment equity program.

Childcare

The Commission concluded that a major barrier to equality in the workplace for women who are mothers is the absence of affordable childcare of adequate quality.

In 1981, more than 950,000 pre-school age children in Canada had working mothers. Yet in 1982, there were only 124,000 licensed childcare spaces. Last year, more than half of all mothers of pre-school age children worked. Although by Canadian law both parents have a duty to care for their children, by custom this responsibility has generally fallen to the mother. Women are both inhibited from working and the quality of their participation is impaired by the absence of adequate childcare.

The term "childcare" is preferable to "daycare" because it describes a more comprehensive system intended to provide care for children whenever the absence of a parent requires this alternative. Ideally, a childcare system should be publicly funded, of acceptable quality, universally accessible though not compulsory, and available to children from birth at least until the age at which they are legally permitted to remain home unattended by an adult.

The Commission recommends that a National Childcare Act be passed, based on consultation with the provinces, territories, and interest groups, in order to ensure consistent standards and to take into account urban and rural needs and the special needs of children who are native, members of minority groups, or disabled. Until a universal system is available, childcare should be available at least for children whose parents are unable to care for them on a full-time basis and for children with special needs arising from a disability.

To ensure quality childcare, specialized training should be more generally available for childcare providers, and they should be better paid.

Conclusion

Employment equity is a strategy designed to obliterate the effects of discrimination and to open equitably the competition for employment opportunities to those arbitrarily excluded. It requires a "special blend of what is necessary, what is fair and what is workable".

To ensure freedom from discrimination requires government intervention through law. It is not a question of whether we need regulation in this area, but of where and how to apply it.

We need equal opportunity to achieve fairness in the process, and we need employment equity to achieve justice in the outcome.

Law in a democracy is the collective expression of the public will. We are a society ruled by law — it is our most positive mechanism for protecting and maintaining what we value. Few matters deserve the attention of law more than the right of every individual to have access to the opportunity of demonstrating full potential.

What is needed to achieve equality in employment is a massive policy response to systemic discrimination. This requires taking steps to bring each group to a point of fair competition. It means making the workplace respond by eliminating barriers that interfere unreasonably with employment options.

It is not that individuals in the designated groups are inherently unable to achieve equality on their own, it is that the obstacles in their way are so formidable and self-perpetuating that they cannot be overcome without intervention. It is both intolerable and insensitive if we simply wait and hope that the barriers will disappear with time. Equality in employment will not happen unless we make it happen.

* * *

Volume II of the Commission's Report, a selection of research studies prepared for the Commission, will be published early in 1985.

La Commission sur l'égalité en matière d'emploi
264, rue Adelaide est,
Toronto (Ontario)
M5A 1N1
(416) 369-4722
Juge Rosalie Silberman Abella
Commissaire

Égalité en matière d'emploi: Rapport d'une Commission royale

Sommaire général

Mandat de la Commission

En vertu du mandat de la Commission, le Juge Rosalie Silberman Abella était chargée d'enquêter sur les moyens les plus efficaces, productifs et équitables d'éliminer la discrimination systémique et de favoriser l'égalité en matière d'emploi des femmes, des autochtones, des personnes handicapées et des minorités visibles. À cette fin, elle devait examiner les pratiques d'emploi de onze sociétés d'État et entreprises appartenant au gouvernement et qui représentaient une gamme étendue d'entreprises canadiennes, soit Petro-Canada, Air Canada, Chemins de fer Nationaux du Canada, Société canadienne d'hypothèques et de logement, Société canadienne des postes, Société Radio-Canada, Énergie Atomique du Canada Limitée, Société pour l'expansion des exportations, Téléglobe Canada, de Havilland Aviation du Canada Limitée et la Banque fédérale de développement.

Il était clair dès le début que seule une approche générale conviendrait. Par conséquent, la Commission a considéré la situation dans les onze sociétés à l'étude comme exemple illustratif de la situation générale. Il est impossible d'évaluer honnêtement les pratiques d'emploi d'une société sans tenir compte de ce qui ce fait ailleurs. Au mieux, il serait difficile de formuler des jugements sur la mesure dans laquelle les pratiques des sociétés d'État et des entreprises appartenant au gouvernement sont adéquates sans tenir compte de la situation des autres Canadiens, de leurs opinions et de leurs attentes.

Qui plus est, sans une analyse générale des obstacles complexes auxquels sont confrontés les quatre groupes précités, il est impossible de brosser un tableau fidèle de la situation. L'ambiance d'une entreprise, quelle qu'elle soit, reflète le milieu social, culturel, économique et politique dans lequel elle évolue. Aussi, pour examiner les pratiques d'emploi d'une entreprise, il faut également se pencher sur la collectivité en général. Pour recommander des mesures efficaces visant à aplanir les obstacles à l'égalité, il faut examiner la façon dont le problème se traduit au sein de la société en général avec au moins autant d'attention que dans les entreprises.

Suite à son analyse des pratiques d'emploi des onze sociétés d'État et entreprises appartenant au gouvernement, la Commission a conclu que l'amélioration de la condition des femmes, le seul groupe pour lequel les sociétés possédaient des données, avait été minime sur une période de cinq ans. En effet, les femmes restent démesurément cantonnées dans les professions les moins bien rémunérées, et ce dans toutes les sociétés. Elles sont peu nombreuses à occuper des postes de direction ou de surveillance.

Ce n'est que dans les sociétés où des mesures ont été adoptées pour supprimer les obstacles discriminatoires au travail, notamment à

la Société canadienne d'hypothèque et de logement, que la situation des femmes s'est véritablement améliorée. Les dirigeants des onze sociétés s'entendaient pour dire que sans législation et une obligation de présenter des rapports, il était peu probable que des progrès sensibles soient accomplis.

Les groupes à l'étude

La Commission a formulé des recommandations après avoir consulté les femmes, les autochtones, les personnes handicapées et les minorités visibles. Il est évident que leur collaboration est essentielle à l'établissement et à la mise en œuvre de programmes à leur intention.

La plupart des représentants des groupes à l'étude que la Commission a rencontrés étaient d'avis que le gouvernement devait davantage intervenir pour assurer leur participation équitable en milieu de travail. Selon eux, les lois antidiscriminatoires adoptées jusqu'ici pour régler les cas individuels de discrimination intentionnelle ne sont pas de taille vu l'ampleur de la discrimination systémique.

La Commission a étudié la situation, dans la population active, de trois des groupes à l'étude, car il n'existe pas de données nationales exhaustives sur les personnes handicapées. Elle a dénombré quatre facteurs qui peuvent témoigner, du point de vue statistique, de discrimination systémique: les taux d'activité, les taux de chômage, les échelles salariales et la ségrégation professionnelle.

Les données les plus récentes et exhaustives sur ces quatre facteurs se trouvent dans le Recensement du Canada de 1981. Des données supplémentaires sur les femmes sont également recueillies au moyen de l'Enquête mensuelle sur la population active et ses suppléments.

Il est impérieux de recueillir tous les cinq ans des données de recensement sur la participation des quatre groupes cibles à la population active.

En 1982, 52 % des femmes faisaient partie de la population active. Elles représentaient alors 41 % des actifs. Entre 1966 et 1982, la population active masculine a augmenté de 35 %, et la population active féminine de 119 %.

De 1969 à 1981, le taux de chômage des femmes était plus élevé que celui des hommes. Les femmes travaillant à temps plein toute l'année en 1982 touchaient en moyenne 64 cents par rapport à chaque dollar que touchaient les hommes dans la même situation, et les travailleuses gagnaient en général 55 cents pour chaque dollar gagné par les hommes. L'écart salarial entre les hommes et les femmes s'est rétréci de seulement 11 % en 70 ans.

La proportion de femmes exerçant des emplois à revenus élevés est excessivement faible. En 1981, comme en 1971, les femmes étaient cantonnées dans les domaines du travail de bureau, de la vente et des services. Les femmes représentent environ 72 % de tous les travailleurs à temps partiel, quoique en 1981-1982, une femme sur quatre à temps partiel aurait préféré un emploi à temps plein.

En général, le taux d'activité des autochtones est bas, leur taux de chômage est élevé et leurs revenus faibles. Les données les plus récentes sur les autochtones ont été recueillies lors du recensement de 1981. Elles indiquent que le taux d'activité des hommes autochtones en 1981 s'établissait à 60,7 %, comparativement à 78,2 % pour l'ensemble de la population active masculine. Le taux d'activité des femmes autochtones était de 36,7 %, par rapport à 51,8 % pour l'ensemble de la population active féminine. Le taux de chômage des hommes autochtones en 1981 s'élevait à 16,5 %, alors que celui de l'ensemble de la population active masculine était de 6,5 %. Le taux de chômage des femmes autochtones s'établissait à 17,3 %, comparativement à 8,7 % pour l'ensemble de la population active féminine.

Le revenu moyen des hommes autochtones était 63 % de celui des hommes non autochtones et le revenu moyen des femmes autochtones était 72 % de celui des femmes non autochtones.

Les données sur les personnes handicapées et les minorités visibles sont incomplètes. Toutefois, on estime que le taux de chômage des personnes handicapées adultes se situe peut-être à 50 % ou plus. Les données qui existent sur les minorités visibles révèlent des différences quant aux caractéristiques en matière d'emploi, mais il est évident que de nombreux groupes doivent faire face à la discrimination systémique.

Tous les groupes ont fait part des obstacles suivants en matière d'emploi: enseignement et cours de formation insuffisants on inadéquats; systèmes d'information inadéquats sur les possibilités de formation et d'emploi; aucune possibilité d'exprimer leurs points de vue à l'égard des programmes qui les touchent; pratiques restrictives des employeurs en matière de recrutement, d'embauche et d'avancement; et suppositions discriminatoires à leur endroit.

Toutes les études menées par le gouvernement au cours des cinq dernières années ont vivement recommandé l'adoption de certaines mesures interventionnistes pour aider les groupes visés à faire équitablement concurrence pour les débouchés. En guise de réponse, de petites modifications seulement ont été apportées au système. L'échelle des progrès enregistrés pour ces groupes varie de négligeables à lents, et pourtant, on constate une réticence inexplicable à donner suite de façon sérieuse aux conclusions des travaux de recherche.

Indépendamment de la gamme de différences propres aux quatre groupes à l'étude et les distinguant les uns des autres, les membres de ces groupes s'entendaient, lors de presque toutes les réunions que la Commission a tenues à travers le Canada avec les femmes, les autochtones, les personnes handicapées et les minorités visibles, pour reconnaître le besoin d'une intervention gouvernementale visant à augmenter leur participation à la population active. Leur espoir était de passer, le plus vite possible, de l'état de cobayes du laboratoire politique à celui de bénéficiaires de la volonté politique.

Mesures obligatoires: équité en matière d'emploi

La Commission a conclu que les mesures volontaires sont insuffisantes pour contrer l'étendue et la persistance de la discrimination systémique dans les milieux de travail au Canada. Par conséquent, elle recommande que tous les employeurs réglementés par le fédéral soient tenus, de par la loi, de mettre en œuvre des programmes d'équité en matière d'emploi.

La Commission s'est fait dire à maintes reprises que l'expression «action positive» était ambiguë et obscure. Pour bien des gens, l'expression «action positive» évoque des politiques interventionnistes du gouvernement, et cela suffit pour qu'ils réagissent très mal. Pour d'autres, toutefois, le genre et le degré d'intervention y sont pour beaucoup. Autrement dit, il n'y a pas trop de réticence à discuter de l'élimination des obstacles discriminatoires au travail, mais on se refuse à discuter «d'action positive» comme on l'entend aujourd'hui.

Cela étant, la Commission propose l'adoption d'une nouvelle expression, soit «équité en matière d'emploi», pour décrire les programmes canadiens visant à résorber la discrimination au travail. Aucun principe n'est sacrifié par le fait de troquer une expression dont la définition est remise en cause contre une autre vraisemblablement plus précise qui favorise un débat plus constructif.

Aux termes de la loi, les employeurs seraient obligés de concevoir et de maintenir des pratiques d'emploi visant à lever les obstacles discriminatoires au travail. La Commission ne recommande pas que des quotas soient imposés.

La Commission envisage l'équité en matière d'emploi comme un aspect des activités des employeurs ayant trait aux ressources humaines et à la planification stratégique et elle a recommandé que les employeurs aient la latitude nécessaire pour modifier leurs pratiques d'emploi. Des statistiques pertinentes et des lignes directrices sur l'équité en matière d'emploi formulées par l'organisme chargé de l'application la loi sur l'équité en matière d'emploi seraient fournies aux employeurs pour les aider dans leur processus de planification. Les

lignes directrices seraient élaborées dans le cadre de nombreuses consultations avec les représentants du monde des affaires, des syndicats et des quatre groupes à l'étude, à l'échelle nationale et régionale.

Quoiqu'il ne soit pas nécessaire d'énumérer dans la législation sur l'équité tous les domaines où les employeurs et les syndicats seraient censés, lorsqu'il y a lieu, de modifier leurs pratiques, les domaines principaux devraient être précisés. Mentionnons notamment les méthodes de recrutement et d'embauche, les pratiques en matière d'avancement, le salaire égal pour un travail de valeur égal, les régimes de pension et d'avantages, la salubrité des locaux et l'accès au lieu de travail, les examens et les évaluations professionnels, les aptitudes et les exigences professionnelles, les dispositions relatives aux congés parentaux, et les possibilités de congés d'études et de formation.

La réussite d'un programme d'équité en matière d'emploi se mesure à ses résultats, en l'occurrence une amélioration de l'emploi des membres des groupes cibles qui sont qualifiés. Toutefois, pour évaluer les résultats, il faut des données. C'est pourquoi la Commission propose que les employeurs soient tenus de recueillir des données sur les taux d'activité de leur effectif, notamment sur le nombre de femmes, d'autochtones (Indiens inscrits, Indiens non inscrits, Métis et Inuits), de personnes handicapées et de membres de groupes ethniques et raciaux donnés, par catégorie professionnelle, échelle salariale et quartile salarial. L'employé serait libre de préciser ou non son sexe, sa race, son ethnie ou son handicap et les données seraient confidentielles. La Commission recommande également que des données soient rassemblées sur la proportion de membres des groupes cibles dans les embauchages, les promotions, les départs, les mises à pied, le travail à temps partiel, le travail à contrat, les groupes d'études ou les comités, en formation ou en congé d'études.

Ces données seraient transmises annuellement à l'organisme d'application et évaluées par ce dernier après avoir été analysées par Statistique Canada. Si les résultats sont jugés anormalement bas, compte tenu des débouchés de l'employeur, de ses antécédents et de la composition de la main-d'œuvre locale, l'organisme d'application déterminera si ces résultats ont été causés par des pratiques discriminatoires.

L'organisme d'application de l'équité en matière d'emploi rendrait publiques les données de l'employeur, l'analyse de Statistique Canada et sa propre évaluation dans un rapport annuel soumis au Parlement.

La Commission recommande que l'obligation de mettre en œuvre des mesures d'équité en matière d'emploi entre immédiatement en vigueur, mais que l'obligation de transmettre des données à l'organisme d'application ne soit pas imposée avant trois ans pour permettre

l'élaboration et la normalisation des exigences relatives aux données, et la réorganisation des systèmes d'information des employeurs et la restructuration de leurs systèmes de planification stratégique et de ressources humaines.

L'étude, par la Commission, des programmes obligatoires d'action positive aux États-Unis montre que les mesures d'action positive doivent être rendues obligatoires par la loi pour qu'elles portent fruit. La Commission a conclu que l'application de l'équité en matière d'emploi exigeait la présence d'un organisme qui soit indépendant; qui dispose d'un personnel qualifié connaïssant bien les relations de travail, les systèmes d'emploi et les questions des droits de la personne; qui a les ressources nécessaires pour s'acquitter de son mandat; et qui consulte fréquemment les représentants nationaux et régionaux du monde des affaires, des syndicats et des groupes cibles lors de la formulation de lignes directrices.

Modèles d'application

La Commission propose divers modèles d'application de l'équité en matière d'emploi. Le premier modèle élargit le champ des compétences de la Commission canadienne des droits de la personne de manière qu'elle soit également responsable de l'équité en matière d'emploi et du respect de l'obligation contractuelle, y compris la formulation des lignes directrices, la collecte, l'examen et l'évaluation des données et l'application de l'équité en matière d'emploi. En outre, un nouvel organisme indépendant serait créé et chargé de conseiller les employeurs, d'une façon confidentielle, sur la manière d'appliquer l'équité en matière d'emploi dans leur entreprise. Il collaborerait également avec la Commission canadienne des droits de la personne aux fins de la formulation de lignes directrices et du règlement des plaintes.

Le deuxième modèle prévoit la création d'un organisme indépendant qui serait entièrement responsable de l'équité en matière d'emploi et du respect de l'obligation contractuelle.

Le troisième modèle reprend le premier, avec ceci de différent que c'est le Centre canadien de productivité et du marché du travail, plutôt qu'un nouvel organisme, qui serait appelé à collaborer avec le Commission canadienne des droits de la personne pour la formulation de lignes directrices, en mettant à profit l'apport des groupes cibles, du monde des affaires et des syndicats.

Le quatrième et dernier modèle donne également à la Commission canadienne des droits de la personne la compétence en ce qui concerne le respect de l'égalité en matière d'emploi et de l'obligation contrac-

tuelle et prévoit la modification du *Code canadien du travail* de telle sorte que les inspecteurs du travail soient tenus de compléter les enquêtes réalisées par la Commission canadienne des droits de la personne en surveillant l'application de l'équité en matière d'emploi et en signalant les infractions éventuelles à la Commission canadienne des droits de la personne afin qu'elle fasse respecter la loi.

Obligation contractuelle

Vu l'étendue de la discrimination systémique et la conviction que la justice repose sur une application générale de la loi, la Commission recommande que tous les employeurs réglementés par le fédéral soient soumis à la législation sur l'équité en matière d'emploi. Pour ces mêmes raisons, la Commission prie instamment les gouvernements provinciaux et territoriaux d'adopter des lois sur l'équité en matière d'emploi qui seront, dans la mesure du possible, compatibles avec les lois fédérales en la matière.

Faute d'une loi obligeant tous les employeurs à assurer l'équité en matière d'emploi, le gouvernement fédéral devrait favoriser l'équité en matière d'emploi dans le secteur privé en recourant au respect de l'obligation contractuelle.

Autrement dit, le gouvernement s'engagerait à acheter des biens et des services uniquement des entreprises qui consentent à adopter des mesures d'équité en matière d'emploi et à négocier et respecter d'autres dispositions pour tenir compte des besoins locaux, notamment la nécessité de fournir des cours de formation, des services de transport ou des logements dans les régions nordiques ou isolées.

Pour éviter les doubles emplois, le respect de l'obligation contractuelle doit être confié au même organisme chargé de faire appliquer l'équité en matière d'emploi.

Égalité de salaire

L'égalité de salaire pour un travail de valeur égale est un élément essentiel de l'équité en matière d'emploi et de l'obligation contractuelle.

Actuellement, l'égalité de salaire pour des fonctions équivalentes est obligatoire aux termes de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Toutefois, cette loi ne s'applique qu'à 11 % de la population active canadienne. Quoique le Canada ait ratifié les accords internationaux qui préconisent le principe de l'égalité de salaire pour un travail de valeur égale, les lois provinciales ne traduisent pas ces engagements internationaux. En fait, la plupart des lois provinciales se limitent au principe «à travail égal, salaire égal», si bien qu'elles ne s'appliquent

qu'aux hommes et aux femmes qui exercent le même emploi ou un emploi semblable dans la même entreprise.

Éducation et formation

Consciente qu'aucune stratégie visant à améliorer la condition de certains groupes en matière d'emploi ne peut aboutir si les intéressés n'ont pas les compétences nécessaires, la Commission a examiné les possibilités d'éducation et de formation offertes aux membres des groupes en question. Cet examen a porté, entre autres, sur le rôle des conseillers dans les établissements d'enseignement, sur les conséquences des stéréotypes sexuels et des modèles types dans les écoles, sur la disponibilité des cours à temps partiel et de l'éducation permanente, sur les cours de langue et d'alphabétisation ainsi que sur l'accès des membres des groupes cibles aux programmes établis en vertu de la *Loi nationale sur la formation*.

La Commission a conclu que les difficultés en matière d'éducation et de formation auxquelles sont confrontés chaque groupe varient tellement les unes des autres qu'une seule et même statégie ne serait pas adéquate pour tous les groupes. Aussi, la Commission a formulé des recommandations en fonction des besoins de chaque groupe.

Elle a également formulé des recommandations qui ont une portée générale et, notamment, que les programmes de formation, pour qu'ils soient efficaces, pertinents et accessibles, soient établis en consultation avec des comités consultatifs locaux composés d'analystes de la population active et de représentants des quatre groupes cibles, du monde des affaires, des syndicats, des établissements d'enseignement et des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux.

La Commission est d'avis que les employeurs doivent faire en sorte que les membres qualifiés des groupes cibles, quel que soit leur niveau professionnel, reçoivent leur part de congés d'études et de formation. L'accès à ce genre de congés est un aspect important de tout programme d'équité en matière d'emploi.

Soin des enfants

La Commission a constaté qu'un obstacle majeur à l'égalité au travail des femmes qui sont mères de famille est l'absence de services abordables et de qualité pour le soin des enfants.

En 1981, il y avait plus de 950 000 enfants d'âge préscolaire dont la mère travaillait. Pourtant, en 1982, il n'y avait de la place que pour 124 000 enfants dans les services de garde qui détenaient un permis. L'an dernier, plus de la moitié de toutes les mères d'enfants d'âge préscolaire ont travaillé. Bien que, aux termes de la législation

canadienne, le soin des enfants incombe et à la mère et au père, selon la coutume, c'est la mère qui s'est toujours vu attribuer cette responsabilité. Aussi, non seulement le manque de services adéquats de soins des enfants empêche les femmes de travailler, mais il limite la qualité de leur participation au marché du travail.

L'expression «soin des enfants» est préférable à «garderie», car elle décrit un système plus complet conçu pour offrir des soins aux enfants en l'absence des parents. Idéalement, le système de soin des enfants devrait être financé par les deniers publics, être de bonne qualité, accessible à tous sans être obligatoire et destiné aux enfants dès leur naissance et au moins jusqu'à qu'ils soient en âge légal de rester à la maison sans la présence d'un adulte.

La Commission recommande qu'une Loi nationale sur le soin des enfants soit votée, après la tenue de consultations avec les provinces, les territoires et les groupes d'intérêts, de manière à garantir que les normes soient uniformes et que les besoins des parents des régions urbaines et rurales ainsi que les besoins spéciaux des enfants autochtones, de ceux des groupes minoritaires ou des enfants handicapés soient pris en compte. En attendant qu'un système universel soit adopté, des services de soins aux enfants doivent être mis à la disposition des parents qui ne peuvent fournir des soins continuels à leurs enfants et de ceux qui ont des enfants handicapés ayant des besoins spéciaux.

Conclusion

L'équité en matière d'emploi est une stratégie conçue pour effacer les effets de la discrimination et pour rendre équitable la concurrence pour les possibilités d'emploi pour ceux et celles qui jusqu'ici ont été arbitrairement exclus. Elle nécessite un dosage particulier de plusieurs éléments, à savoir ce qui est indispensable, ce qui est juste et ce qui est faisable.

Pour garantir le droit à l'égalité sans aucune discrimination, le gouvernement doit intervenir au moyen de lois. Il ne s'agit pas de savoir si nous avons besoin d'une réglementation, mais de déterminer où et comment elle doit s'appliquer.

Nous avons besoin de l'égalité des chances pour assurer un accès équitable aux possibilités d'emploi et de l'équité en matière d'emploi pour atteindre la justice dans le résultat obtenu.

Dans une démocratie libérale, la loi est l'expression collective de la volonté publique. Nous sommes une société régie par la loi, c'est le mécanisme le plus concret dont nous disposons en vue de protéger et de maintenir ce à quoi nous attribuons de la valeur. Peu de questions

méritent autant le recours à la loi que le droit de chaque individu d'avoir accès aux possibilités de réaliser pleinement leur potentiel.

Ce qu'il nous faut pour atteindre l'égalité dans l'emploi, c'est une prise de position concrète au niveau politique pour contrer la discrimination systémique. Il faut d'abord permettre à chaque groupe de parvenir à un niveau équitable de concurrence. Ensuite, faire réagir le milieu de travail et éliminer les obstacles qui nuisent de façon indue aux possibilités d'emploi et d'avancement.

Ce n'est pas que les membres des groupes cibles ne sont pas intrinsèquement capables de parvenir à l'égalité par leurs propres moyens, mais que les obstacles sociaux et autres qui entravent leur route sont si considérables et si ancrés qu'il est impossible de les surmonter sans une intervention. Attendre et espérer que les obstacles disparaissent avec le temps, serait faire preuve d'impassibilité et d'une inconscience impardonnable. L'égalité en matière d'emploi ne deviendra réalité que si nous mettons tout en œuvre pour y parvenir.

* * *

Le volume II du rapport, qui contient une sélection des documents de recherche préparés pour la Commission, sera publié au début de 1985.